

当前两岸南海合作问题研究

陈先才 杨卓娟*

南海自古以来就是中国不可分割的领土。当前南海安全局势呈现出严峻的发展态势,南海海域周边国家不断侵蚀我国的南海主权,而区域外的美国等域外势力也试图染指南海,这一切无疑都使南海的局势日益呈现出复杂性的特征。南海是两岸的共有海域,两岸都有责任加以维护。当前两岸在南海问题上加强合作,对维护两岸南海的主权和相关权益至关重要。

一、两岸的南海政策与合作现状

(一) 两岸的南海政策主张

1、台湾当局的南海政策主张。台湾当局的南海政策主张经历了一个起伏的过程。在两蒋时期,台湾当局一直坚守“一个中国”的原则,对周边国家非法入侵南海的行为表示强烈抗议,并在维护南海主权与权益问题上陆续推出行动措施,如派出军队巡查、驻守相关岛礁,在岛礁上立碑、设立太平岛邮政代办所,等等。但直到20世纪90年代李登辉执政时期,台湾当局的南海政策才形成整体规划。李登辉时期,台湾当局加紧制定一系列相关海洋政策,并于1992年成立“跨部会”的“南海小组”,专门负责制定与检讨台湾的南海政策。1993年台湾当局发布了“南海政策纲领”和“南海政策纲领实施纲要分办表”,这是台湾的第一个海洋政策文件^[1],标志着台湾当局在处理南海问题开始有了通盘考量与指导原则^[2]。陈水扁时期,民进党执政当局尽管也不同程度加强了海洋“立法”,制定了“海洋白皮书”,发布了“海洋政策纲领”,也主张台湾对南海的主权,但其根本目的是企图提升台湾的“主权”地位,希望以“独立的主权国家”身份参与南海问题的各方对话,提高台湾的“国际参与度”。2008年国民党重新执政后,马英九执政当局一改陈水扁时期在南海问题上的消极态度,加大对南海主权的宣扬和维护力度,其南海政策总体又回归到《南海政策纲领》的基础和精神上来。针对南海周边国家对南海主权的挑衅,马英九当局多次表达抗议并不断宣示政策立场。从总体上看,马英九当局的南海政策,基本延续了1993年“南海政策纲领”所宣示的立场,即:对于南海主权归属,主张台湾拥有南海全部主权,强调无论就历史、地理及国际法而言,南沙、西沙、中沙、及东沙四群岛及其周遭水域都是其固有领土及水域的一部份;对于南海争端处理,主张相邻南海各岛礁国家依据国际法的原则与精神,自我克制,透过协商对话,和平解决;对于南海开发,主张秉持“主权在我、搁置争议、和平互惠、共同开发”原则,与其他国家共同开发南海资源。

2、中国大陆的南海政策主张。自1949年以来,中国大陆的南海政策发展大致经历了以下三个不同阶段:第一阶段从1949年到20世纪70年代以前。这一时期,中国大陆的南海政策主张及作为主要是透过外交抗议形式来宣示对加强南海的主权诉求。例如,1951年8月15日,周恩来总理抗议西方列强在对日和约草案否认中国对南海的主权之行为;1958年9月4日,大陆发布了《中华人民共和国政府关于领海的声明》,^[3]严重抗议他国对中国南海领海领空的侵犯。第二阶段从20世纪70年代到冷战结束。这一时期大陆方面除了外交宣示主权外,还采取了维护南海主权的有限军事行动。例如1974年的中越西沙海战,1988年的中越南沙赤瓜礁冲突,都是大陆采取的维护西沙、南沙主权的有限自卫还击^[4]。同时,大陆还加强行政

* 陈先才为厦门大学台湾研究院政治所副所长、副教授,国家985工程台湾研究创新基地成员;杨卓娟为清华大学公共管理学院台湾研究所研究助理。本文系2013年国家社科基金一般项目“两岸关系和平发展中的非传统安全合作”(项目批准号:13BZZ066)的研究成果。

管辖权来宣示主权,海南行政区以及在其基础上设立的海南省,其行政管辖权都包涵西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛的岛礁及其海域^[5]。第三阶段从冷战结束至今。大陆通过完善海洋立法来强化对南海的主权宣示及其管理,先后通过了《中华人民共和国领海及毗连区法》以及《中华人民共和国海岛保护法》等法律,使大陆在维护自身海洋权益时有了明确的法律依据。同时,大陆根据南海情势的变化加强了对其行政区域的调整与完善。2012年6月三沙市的成立,进一步强化了大陆对南海主权的实际管辖。此外,大陆在南海问题上也加强与东盟国家的沟通与对话,2002年大陆与东盟各国签署《南海各方行为宣言》,致力于同有关国家通过和平协商解决南海争议,发展务实合作。^[6]总体来看,大陆南海政策虽然没有公布完整阐述南海政策的正式文件,但始终未变的是依据历史及法理,对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权宣示。

(二) 两岸南海合作现状

从上述两岸各自的南海政策可以看出,两岸在南海问题上的主张极为相似,即双方都认为南海自古以来就是中国的领土,在此前提下,两岸都支持以和平、合作方式解决南海争端。但由于两岸关系相当复杂而敏感,可谓牵一发而动全身,特别是受制于两岸政治互信不足的现实,两岸过去联手维护南海权益的实际行动并不多见,但是我们仍然要看到,两岸仍然采取了多种形式来加强对南海主权的维护力度。

首先,两岸共同召开南海问题的学术研讨会,不断强化对南海问题的研究。两岸南海学术研讨会,首次于1994年6月在台北召开^[7]。近年来,两岸透过“海峡两岸南海问题民间学术论坛”这一平台几乎每年都有召开南海学术研讨会。“海峡两岸南海问题民间学术论坛”于2002年成立,旨在为两岸南海问题研究专家学者提供交流平台,加强两岸学界联系,推动两岸南海研究合作,截止目前已轮流在海口和台北成功举办了十届。通过这一学术平台,两岸南海问题专家学者共同策划并合撰了“南海地区形势评估报告”,这是两岸在南海问题学术交流的重要成果体现。^[8]

其次,两岸在南海维权问题上有一定的默契,双方不断强化对南海主权的维护。两岸对南海主权的捍卫与其说是表现在实际行动上,还不如说是表现在心照不宣的默契上。1974年,大陆在西沙群岛进行对越自卫反击战时,台湾当局发表声明强调,西沙和南沙群岛“为中国固有之领土,其主权不容置疑”。1988年,中越在南沙赤瓜礁发生冲突,台军事部门负责人郑为元在“立法院”的质询中表示,如果大陆要求援助抗击第三方,捍卫群岛,台湾是会这样做的^[9]。对于此次中菲黄岩岛对峙,台湾“外交部”认为菲律宾宣称“黄岩岛为菲律宾不可分割的一部分之领土,且派船舰进入海域进行执法措施”均属于非法行为,并指出,南海四大群岛及其周遭水域,都属于中国固有领土及水域,主权属于中国,不容置疑。任何国家无论以任何理由或方式主张或占据,台湾一概不承认^[10]。

最后,两岸共同参与南海海域的科研调查,不断拓展两岸在南海问题上的合作范畴。1994年和1999年在参与南海国际合作调查时,两岸科研人员同船实行合作调查。2001年7、8月,中国科学院南海海洋研究所与台湾海洋大学应用地球物理研究所、台湾大学海洋研究所合作,共同对东沙——澎湖——北港隆起带等7个大型构造带进行综合地球物理测量及海底地震仪的联合测量,取得了很好的成果^[11]。两岸共同开展的这些活动,有助于双方在南海问题上不断增强共识,拓展合作的领域和范畴。

二、两岸南海合作的机遇与挑战

南海是中国固有的领土,两岸联手实行南海合作,对维护两岸南海主权和权益将带来巨大的现实意义。在当前和平发展的新时期,两岸南海合作既面临难得的历史机遇,又面临严峻的现实挑战。

(一) 两岸南海合作面临的机遇

1、两岸有合作的氛围。自2008年国民党重新执政以来,特别是马英九当局坚持“九二共识”,两岸关系得到了迅速的改善,进入1949年以来最好的历史时期。两岸不但实现了通商、通航、通邮,并签署了包括ECFA在内的一系列重要协议,全面开启了两岸关系和平发展的新阶段。过去几年,两岸在经济、文化、人员、社会等领域的交流合作相当频繁与深入,两岸关系的极大改善客观上有助于两岸在南海问题上展开合作。因此,当前两岸关系和平发展的大环境相当有利,这对于推动两岸在南海问题的合作与互动具有重要

的正面推动作用。

2、两岸有合作的基础。两岸有海上合作的经验,尤其在开发海上石油资源方面已取得实际进展。从1993年开始,中国大陆的中海油与台湾“中油”公司已就两岸合作探勘加强联络。1996年,两个石油公司签署合作勘探海上油气田协议,2002年正式签署“台潮石油合作协议”,展开两岸油气共同开发计划,并于2005年在台潮地区钻下第一口井,2008年还签署《合作意向书》等四项协议。至此,两岸在石油领域的合作由大陆沿海拓展到海外,两岸石油合作取得了实际性进展。虽然两岸签署的这些合作协议并没涉及到在南海领域开采石油,但两岸在这些领域的成功合作可为南海合作提供典范和参照。

3、两岸有合作的意愿。在当前围绕南海主权争端中,国台办发言人多次指出中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权,海峡两岸都有责任加以维护^[15]。台湾当局也考虑过两岸南海合作问题,例如,1993年台防务部门负责人孙震在接受《简氏防卫周刊》采访时表示,“不会阻止也不会排除与中共交换意见,探讨和平发展与管理南沙群岛的可能性”^[16]。2008年6月,海协会和海基会在北京会谈中,也提到两岸在南海共同开发油源的可能性^[17]。虽然两岸南海合作一直没能成为两岸的正式政策,但一些官员及学者对南海合作的提议及推动给两岸南海合作增添了动力。同时,南海海域储量相当丰富的石油、天然气及矿产资源也为两岸南海合作提供了经济方面的重要诱因。

(二) 两岸南海合作面临的挑战

尽管两岸有在南海实现合作的基础,但现实层面的两岸合作却进展迟缓。究其原因,主要有以下几方面:

首先,从台湾层面看,当前马英九当局对两岸南海合作的意愿不大,这是当前两岸在南海开展合作的最大障碍。台湾方面之所以不愿意推动两岸在南海的合作,其考量主要有:一是台湾当局不愿意开罪菲律宾、越南等南海周边国家,特别是台湾与这两个国家有较为密切的经济往来关系;二是台湾当局对两岸南海合作抱持相当敏感与防范的心态,尤其担心可能会影响到台湾的“主权”;三是台湾内部蓝绿两大阵营在南海政策主张有一定的差异^[18]。

其次,从两岸层面看,过去五年多,尽管两岸关系有了极大改善,但两岸关系中长期存在的结构性矛盾并没有化解,两岸的互信基础仍然相当不足。一方面,过去长达60年的两岸对峙及意识形态的对立不易在短短的五年多时间内完全化解。另一方面,当前两岸之间的结构性矛盾并没有随着两岸关系的和缓而得到根本的化解,包括一个中国问题、台湾当局的政治定位以及参与国际活动等问题都没有得到通盘解决。正是由于政治互信不足,从而限制了两岸在南海问题上开展实质性的合作。

最后,从国际层面看,长期以来,两岸关系的发展都伴随有外部势力的干扰,两岸南海合作也不例外。一方面,东盟已成为台湾第2大贸易伙伴、出口市场和第3大进口来源地^[19]。出于迎合东南亚国家的需要,台湾在南海问题上采取尽量避免刺激东南亚国家的政策方针。另一方面,台湾与大陆在南海的合作意愿还受到南海区域外大国尤其是美国的影响。美国近两年来基于“重返亚太”的战略考虑,日益明显地介入南海争端,包括与越南、菲律宾等国家举行联合军事演习,其遏制大陆在南海地区影响之意图相当明显,自然也不愿意看到两岸在南海问题上牵手合作。上述外部因素都会影响到台湾当局在两岸南海合作问题上的意愿。

三、两岸南海合作的模式与路径

两岸南海合作本身是一个相对复杂而艰难的进程,可谓是机遇与挑战并存,在此形势下,两岸南海合作有必要建构出适宜的合作模式与实现路径。

(一) 合作模式

根据南海问题的特殊性质,两岸在南海问题上的合作可分为六个层面:一是政治层面,即涉及两岸共同维护和宣示南海主权等方面的问题;二是经济层面,即有关两岸共同开发与保护南海资源等方面的问题;三是环保层面,即共同维护南海海洋生态环境等方面的问题;四是安全层面,即共同在南海海域实施人道主义

救助、维护南海航行安全、为过往船只提供天气预报等方面的问题;五是交流层面,即共同开展关于南海议题的学术资源交流及研讨会等方面的问题;六是旅游层面,即共同开发南海旅游资源等方面的问题。

基于两岸在南海合作的性质及范围,两岸南海合作可以有以下几种模式来进行:

1、议题模式。所谓议题模式,主要是指两岸可以在一些敏感度较低的议题上进行合作。一般而言,两岸在这些议题上有合作基础,也有合作的需求。以南海合作为例,两岸可以围绕南海海底油气开发、南海联合救助以及为两岸渔民提供救助等议题进行合作。议题合作的模式虽然不能完全满足两岸南海合作的现实需求,但这种合作却可以为未来两岸在南海的全方面合作奠定坚实的基础和积累互信。

2、个案模式。这里所指的个案,并非指一般研究方法上的个别或者个例,而主要是指与敏感的政治议题有所关联的事件,两岸在开展有关这类事件的合作中,缺乏相应的合作机制,很难用常规性的模式来应对与处理,而个案的出现总是表现出随机性较强的特征,在这种情况下,两岸可以采取个案合作模式来推动相互合作。例如,两岸在共同维护南海主权上所表现出的默契便属此类。当然,个案模式的适用范围常受特定时空环境的制约,但通过对个案模式的探索与追求,可为两岸在其它类似事件上的合作提供经验和累积互信,最终使这些个案不断转化为通案来处理,从而推动两岸关系不断向前发展。

3、制度模式。所谓制度模式,系指两岸透过建立制度化、机制化的管道和平台来进行合作。制度模式适用于本身无政治敏感性、客观上彼此都有很强现实需求性的议题,即便两岸关系生变,此类议题的合作仍然不会因此而遭受大的变故。这些议题包括两岸就南海海域环境及气象研究等领域进行海洋科学研究合作、共同召开南海问题学术合作研讨会等。制度模式在两岸南海合作中扮演着相当重要的地位,它是推动两岸南海合作不断趋于常态化、事务化的重要力量。

(二) 实现路径

当前,由于两岸在南海合作上尚不能完全协调一致,因此,两岸在推进南海合作时必须要坚持一定原则,并遵循相关的路径。

1、两岸南海合作的基本原则

首先,坚持主权优先与合作双赢相结合的原则。两岸在南海合作中必须要强化南海主权属于两岸,属于整个中国这一事实,必须要坚持“一中原则”,这是两岸关系和平发展的重要基石,也是两岸在南海合作中的重要政治基础。同时,两岸在南海合作中一定要把合作双赢视为最重要的目标。这是吸引两岸共同维护南海主权的重要诱因所在。当前,这种合作双赢主要体现在经济、环境、科学研究等领域的合作。

其次,坚持官方协调与民间主导相结合的原则。两岸南海合作牵涉到很多层面,从保护两岸渔民安全到共同开发南海资源,再到维护南海主权,合作的范畴相当广泛。受制于目前两岸政治互信不足的现实,两岸可以在官方授权下,由专门的非官方机构来负责推动两岸在南海问题上的合作,例如可以成立两岸南海事务委员会,由两岸的民间组织及团体广泛参与,形成官方协调,民间完全主导合作的局面。

最后,坚持框架机制与先行先试相结合的原则。为推动两岸南海合作的常态化与机制化,两岸有必要签署框架性协议,制定南海合作的基本框架,包括确定南海主权属于整个中国,属于两岸人民共享等原则,为两岸南海的进一步合作奠定坚实的基础。同时,两岸在南海合作中还应坚持先行先试的基本原则,毕竟南海合作属于两岸合作中的新领域,不但缺乏经验,而且尚存风险,但两岸可以在某些议题上遵循先行先试原则,积极探索,累积经验,不断为推动两岸合作朝更广阔领域发展奠定基础,例如两岸可以在实施南海人道主义救助等议题上先行合作。

2、两岸南海合作的实现路径

首先,两岸建立南海海难救助救济合作机制。自古以来,南海海域都是自然灾害多发区域,过去常被称为死亡之地。近几年来,南海海域已成为全球海盗活动比较猖獗的地区,严重危及到过往船只及人员的安全。而目前南海海域已成为全球重要的黄金水道,每天都有大量的船只来回穿梭。在这种情况下,为应对南海海域发生的海难突发事件,两岸可以在南海设立必要的救助设施及站点。目前大陆在占有西沙、中沙和南沙群岛中的部分岛屿,台湾占有东沙和南沙中的最大岛屿太平岛与中洲礁,两岸联手可实现在南海四大群岛上架便捷地实施海难救助,可以对遇难遇险的人员及船只提供及时必要的专业救助,避免因路途遥远

而错过最佳救助时机。

其次,两岸建立南海资源开发合作机制。南海海域辽阔,资源相当丰富。据相关资料预估,南海海底石油总储量为 4.5 立方千米(约 280 万桶),天然气储量总量为 7500 立方千米^[20]。面对如此丰富的资源,两岸可建立南海资源开发合作机制。双方可以借鉴两岸石油公司在过去的合作经验,先从企业合作入手,将石油勘探、开采的合作范围扩展至南海,广泛调动两岸民间资本积极参与,签订相关协议,加强技术层面合作,相互共同派专员加强技术培训,共享最新科技成果、建立油气资源信息共享机制。例如,两岸可以成立“两岸南海资源合作管理委员会”,就两岸南海资源调查研究的成果进行交流,实现优势互补,同时发挥太平岛作为淡水供应、物资转运储藏基地的优势,共同开发南海地区油气资源^[21]。

第三,两岸建立南海气候环境合作机制。南海地区有着独特的地理生态资源,对人类研究海洋气候、海洋环境保护具有重要价值。两岸可以充分发挥海洋科研机构及相关高校的作用,加强对南海海域地质及海洋气候以及对开发南海资源高新技术的研究,建议成立“两岸南海地质气候研究中心”,由民间学术机构共同研究南海地区的海洋生态、气候、环境保护及污染处理等问题,逐步建立起南海地区海洋生态环境数据库,实现资源共享,为官方更好地开发、保护南海奠定基础。

最后,两岸建立南海主权维护合作机制。目前两岸在维护南海主权上,基本上是默契多于具体行动,这与当前两岸政治互信严重不足的现实有重大关系。当前,两岸在共同维护南海主权方面可以采取以下方式:一是在南海主权的宣示上,两岸继续保持目前的节奏与态度,并适时适当开展维权执法活动。二是两岸可以透过民间组织建立两岸有关南海主权归属的历史资料及证据的交换平台,共同搜集整理有关南海主权归属中国的相关资料。两岸由于特殊历史原因,很多历史资料都分割两地,例如,台湾掌握 20 世纪 30 年代以来与南海主权争议有直接关联的对外交涉档案,而这些又是支持中国拥有南海主权的重要依据^[22],未来两岸完全可以在证据上提供合作与彼此声援,共同为维护两岸南海主权提供法理和历史准备,有效维护两岸在南海的共同利益。

注释:

[1] 李明杰等:《台湾地区的海洋政策发展及其特点》,《海洋开发与管理》2009 年 11 月。

[2] 林正义等:《南海情势与“我国”应有的“外交国防”战略》,台湾“行政院研究发展考核委员会”编印,1996 年 10 月。

[3][4][5] 吴士存:《南海问题文献汇编》,海南出版社 2001 年 3 月,第 45 至 55 页、第 56 至 58 页及第 139 页、第 134 页。

[6] 外交部发言人就南海问题等答记者问,http://news.ifeng.com/opinion/gundong/detail_2011_11/21/10805115_1.shtml。

[7][9] 李金明:《海峡两岸在南海问题上的默契与合作》,《台湾研究集刊》2010 年第 5 期。

[8] 海峡两岸首度合作出版发行“南海形势评估报告”,http://news.cntv.cn/20110804/120258.shtml。

[10] 台湾拟提升南沙守备能力称菲舰进黄岩岛属非法,http://news.qq.com/a/20120502/000354.htm。

[11][14] 吴士存等:《聚焦南海—地缘政治·资源·航道》,中国经济出版社 2009 年 1 月,第 243-244 页、第 66 页。

[12][20] 《媒体称中国周边国家南海钻井超千口年石油产量超大庆》,http://finance.ifeng.com/news/region/20120503/6404973.shtml。

[13] 《越南武装快艇逼近中国南沙太平岛公然开枪挑衅》,http://mil.news.sohu.com/20120420/n341113603.shtml。

[15] 国台办发言人谈南海问题:两岸共同开发是好主意,http://www.chinanews.com/tw/2012/04-25/3844698.shtml?。

[16] 冯梁等:《两岸南海政策:历史分析与合作基础》,《世界经济与政治论坛》,2010 年第 4 期。

[17] 刘复国、吴士存:《2010 年南海地区形势评估报告》,台湾政大国关中心 2011 年 7 月出版,第 71 页、第 100 页。

[18][22] 杨仁飞:《马英九当局南中国海政策及两岸合作可行性探索》,厦门市台湾学会编《台情述评》2011 年 7 月第 26 期。

[19] 王敏:《台湾与东盟经贸关系发展现状与特点研究》,《台湾研究》2011 年第 4 期。

[21] 《两岸南海合作大有可为》,http://tw.people.com.cn/GB/14811/14871/15541612.html。

(责任编辑 刘国奋)